

25638 Pleno. Recurso de inconstitucionalidad número 490/1984. Sentencia número 183/1988, de 13 de octubre.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, y doña Gloria Bugé Cantón, don Angel Latorre Segura, don Luis Díez Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 490/84, promovido por el Gobierno Vasco, representado por el Letrado don Javier Madariaga Zamalloa, contra los arts. 4, apartados 2 a), 2 b) y 2 c); 5, apartados 1 a), 1 b), 1 c), 2 a), 2 b), 2 c), 2 d); y 3; 6; 7; 8; 10, apartado 2; 11, apartado 4; 12, apartado 1; y Disposición adicional segunda de la Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial. Ha sido parte el Abogado del Estado, en representación del Gobierno, y Ponente el Magistrado don Luis López Guerra, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Con fecha 3 de julio de 1984, don Javier Madariaga Zamalloa, en nombre del Gobierno Vasco, formuló recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 4, apartados 2 a), 2 b) y 2 c); 5, apartados 1 a), 1 b), 1 c), 2 a), 2 b), 2 c), 2 d); y 3; 6; 7; 8; 10, apartado 2; 11, apartado 4; 12, apartado 1; y Disposición adicional segunda de la Ley 7/1984, de 31 de marzo, del Fondo de Compensación Interterritorial. En su escrito comienza el representante del Gobierno Vasco fundamentando la legitimación del mismo para interponer el mencionado recurso sobre la base del art. 162.1 a) C.E. y del art. 32.2 LOTC, puesto que resulta clara e indiscutible la conexión existente entre la Ley reguladora del Fondo de Compensación Interterritorial y el ámbito de autonomía propia de la Comunidad Autónoma del País Vasco. La disposición impugnada incide en el principio de autonomía financiera de que gozan las CC.AA. para el desarrollo y ejecución de las competencias que le son propias, de tal manera que vacía de contenido real esa autonomía financiera. Por otra parte, las previsiones o asignaciones del Fondo constituyen, respecto del País Vasco, un recurso propio de esta Comunidad [art. 157 c) C.E.]. A esto se une que el art. 158.2 C.E., al disponer que los recursos del Fondo (en adelante FCI) «serán distribuidos por las Cortes Generales entre las CC.AA.», implica lógicamente una incidencia en el ámbito de interés de la C.A. en cuanto esa distribución determinará en la medida que fuere el desarrollo y devenir económico y social de la C.A. del País Vasco.

La propia Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) viene a reconocer la conexión entre el interés de la C.A. del País Vasco y las disposiciones relativas al FCI. Así el art. 3 LOFCA crea un Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, en que se integra el Consejo de Hacienda de la Comunidad Autónoma Vasca, Consejo que ha de conocer de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Compensación. El art. 16.3 de la misma Ley señala además expresamente la necesaria intervención de las CC.AA. respecto de los proyectos en que se concreten las inversiones con cargo al FCI.

A todo ello se une, además, que el art. 42 EAPV menciona como ingresos de la Hacienda General del País Vasco la transferencia del FCI, y, finalmente, al interponer el presente recurso, se está actuando en defensa del más alto interés general: hacer prevalecer la primacía de la Constitución. La organización autonómica plasmada en la C.E. no limita su trascendencia al autogobierno de la respectiva Comunidad, sino que articula mecanismos que caracterizan a tales Comunidades como codefinidoras o correalizadoras del interés general.

2. Defendida así la legitimación del Gobierno Vasco, pasa la representación de éste a referirse a los antecedentes del FCI. El art. 158.2 C.E. supone el punto de arranque del mismo al disponer que, con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las CC.AA. y provincias, en su caso; y el art. 74.2 C.E. establece el procedimiento a seguir por las Cortes Generales al respecto. Posteriormente el art. 16 LOFCA reguló los mecanismos básicos del FCI, remitiendo a otra Ley la ponderación de los distintos índices o criterios de reparto que enumeró y definió.

El 31 de julio de 1981 el entonces Presidente del Gobierno y el Secretario general del PSOE (hoy Presidente del Gobierno) suscribieron una serie de acuerdos que incluían, aparte del anteproyecto de LOAPA, entre otros, un anteproyecto de Ley del Fondo de Compensación Interterritorial, que resultaba, en sus líneas generales «una hijuela de la LOAPA». Entre aquel Anteproyecto y la Ley objeto del recurso apenas

hay cambios sustanciales. El texto de la Ley que se recurre es el mismo texto presentado por la Unión de Centro Democrático, pues cuando este partido admitió la posibilidad de modificarlo, el Partido Socialista negó absolutamente esa posibilidad. Los criterios de distribución del FCI previstos en el texto fueron sometidos a la consideración del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CC.AA., el cual emitió dictamen favorable, con los votos particulares de los Consejeros representantes de Cataluña y el País Vasco. La Ley, en definitiva, no es más que una mera acomodación de las estructuras aprobadas en la Sección 33 de los Presupuestos Generales del Estado correspondientes a los últimos ejercicios, y consecuencia de ella son los recursos promovidos por el Gobierno Vasco contra el Real Decreto-ley 44/1981, Ley 24/1982, Ley 5/1983, Ley 9/1983 y Ley 44/1983.

En resumen, la Ley impugnada ahora se encuentra en las líneas diseñadas en los informes de la Comisión de Expertos de 15 de mayo de 1981, que se plasmaron en la LOAPA; así como en el informe de la Comisión de Expertos sobre financiación de las Comunidades Autónomas, y supone una reinterpretación de los criterios contenidos en la LOFCA.

3. Continúa la representación del Gobierno Vasco precisando el primer motivo de su impugnación: la inadecuación del trámite seguido en la aprobación de la Ley que se recurre. El art. 3 de la LOFCA prevé la existencia de un Consejo de Política Fiscal y Financiera como órgano consultivo y de deliberación, que deberá conocer en todo caso y con carácter previo del estudio y valoración de los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Compensación Interterritorial. Pero el problema planteado y que supone una vulneración del art. 3 LOFCA se circunscribe al hecho de que el Consejo de Política Fiscal y Financiera constituido por todos los Consejeros de Economía de cada Comunidad Autónoma existentes en la actualidad no ha estudiado y valorado los criterios de distribución de los recursos del Fondo de Compensación, tal y como preceptúa dicho artículo. La exposición de motivos de la Ley que se recurre argumenta que la relación de índices y criterios se sometió a estudio y valoración del Consejo de Política Fiscal y Financiera que la aprobó en su reunión del 16 de septiembre de 1981, en relación a un proyecto de Ley presentado por UCD; pero al aprobarse la Ley ni el Gobierno es el mismo ni es el mismo el Consejo de Política Fiscal y Financiera, ni lo son las Cortes Generales. Cuando se ha modificado la misma correlación de fuerzas de las Cortes Generales y se han celebrado elecciones en muchas Comunidades Autónomas se ha producido una modificación sustancial. Estamos así —continúa el representante del Gobierno Vasco— ante un claro fraude de ley, máxime si se tiene en cuenta que si en su día la Disposición transitoria segunda de la LOFCA admitió que entrasen a formar parte del Consejo los Consejeros de los Entes Preautonómicos, ello fue con carácter totalmente coyuntural hasta tanto se aprobasen los Estatutos de las CC.AA. La aducida vulneración del procedimiento habría supuesto también el quebrantamiento de las facultades que corresponden a las Asambleas Parlamentarias de las CC.AA., que no han podido controlar la actuación de los Consejeros de Economía de las mismas. Se ha vulnerado, por tanto, lo dispuesto en el art. 3.2 b) LOFCA.

4. Tras reiterar que la aplicación del Fondo de Compensación Interterritorial afecta de forma directa e inmediata al régimen económico financiero de las CC.AA., procede analizar el recurso al contenido del articulado de la Ley, comenzando por sus arts. 4 y 5. Con respecto al art. 4 se analiza su apartado a), que dispone que el 70 por 100 del Fondo se distribuirá en forma inversamente proporcional a la renta por habitante de cada territorio, ponderándose dicha distribución en la forma que señala el art. 5, y éste, en su apartado 1 a), prevé que la distribución inversamente proporcional a la renta por habitante a que se refiere el art. 4 se ponderará por la población correspondiente a cada Comunidad Autónoma, multiplicada por la relación existente entre la renta por habitante de la Comunidad que la tenga más baja y la correspondiente a cada Comunidad.

Pues bien, estas previsiones se oponen a los criterios señalados en el art. 16 LOFCA, conforme hicieron constar en el Consejo de Política Fiscal y Financiera los representantes de Cataluña y el País Vasco. El art. 16.a) de la LOFCA dispone que uno de los criterios a tener en cuenta para distribuir el Fondo de Compensación Interterritorial es la inversa de la renta por habitante. Ahora bien, la aplicación automática de este criterio podría tener consecuencias paradójicas (beneficiando a regiones con alto nivel de renta) por lo que resulta lógico que se pondere mediante un factor de corrección, como es la población de cada territorio. En consecuencia, la variable que se comenta podría representarse como sigue:

$$\frac{1}{\text{Renta}_i} \cdot \text{Población}_i = \frac{\text{Población}_i^2}{\text{Renta}_i}$$

siendo i el territorio cuyo índice de participación en el Fondo se pretenda obtener.

En realidad, esta ponderación es parte integrante de la variable en cuestión, uno de los elementos definidores de la misma. Ahora bien, la Ley del Fondo (LFCI) va más allá e introduce un elemento más en la definición de la variable. Este nuevo elemento es la relación existente entre la renta por habitante de la Comunidad que la tenga más baja y la correspondiente a cada Comunidad. De todo ello se desprende que la LFCI define la variable inversa de la renta multiplicando la definición que de la misma hace la LOFCA por el siguiente coeficiente:

$$\frac{\text{Renta}_i}{\text{Población}_i} \cdot \frac{\text{Renta}_j}{\text{Población}_j}$$

siendo *i* el territorio afectado y *j* el territorio con la renta más baja.

Es necesario, pues, plantearse si la adición del coeficiente efectuada por la Ley del Fondo supone o no una ponderación permitida por la LOFCA. En el escrito del recurso se llega a una conclusión negativa, puesto que el criterio impugnado no viene a introducir una ponderación entre variables, sino que lo que hace es modificar la estructura de una variable prevista en la LOFCA. Se trata, pues, de una modificación que, al no estar permitida, adolece de inconstitucionalidad y debe ser, en consecuencia, anulada. El art. 16.1 j) LOFCA permite la utilización de otros criterios que se estimen procedentes. Pero, si bien podrían haberse aplicado otros criterios distintos de los definidos expresamente por la LOFCA, no cabe desvirtuar la definición de los criterios que expresamente enumera mediante la introducción de otros, ya que ello significa tanto como reconocer que la LOFCA no garantiza la aplicación de ningún criterio de los en ella contenidos. Las Cortes Generales, al aprobar la LOFCA quisieron que la variable inversa de la renta por habitante tuviera un efecto perfectamente definido (el primero de los enunciados) sin permitir ni restricciones ni adiciones en el mismo. La LFCI, al introducir un nuevo coeficiente, está añadiendo otro efecto redistributivo no permitido por la LOFCA, razón por la que aquélla no atiende a la materialización vigente del principio de solidaridad interterritorial.

5. Seguidamente procede el representante del Gobierno Vasco a analizar otras variables y extremos relacionados con el reparto del FCI, en relación con su contradicción con lo dispuesto en el art. 16 LOFCA:

a) La LFCI sustituye en su art. 5, apartado 1 b), el criterio de la «tasa de población emigrada de los últimos diez años» [art. 16.1 b) LOFCA] por otro criterio definido por la media del saldo migratorio interno de cada Comunidad más la media de emigración exterior correspondiente a los últimos diez años, tomando valor cero aquellas Comunidades cuyo saldo sea positivo y distribuyéndose exclusivamente el valor de esta variable entre las restantes. Ello supone introducir como criterio la inmigración, cuando el texto literal de la LOFCA se refiere sólo a la emigración. Además, en distribución demográfica, mostrando el segundo quinquenio una situación diferente a la del primero. Por ello, la LFCI debiera haber atribuido mayor importancia a este segundo quinquenio.

b) En lo que concierne al empleo, la Ley sustituye el criterio del «porcentaje de desempleo sobre la población activa» del art. 16.1 c) LOFCA, por otro criterio definido por la diferencia entre la tasa de paro existente en cada Comunidad y la media nacional. La mera comparación de ambos criterios revela claramente la transgresión de la LOFCA.

Pero, además, debe destacarse la ponderación entre las diversas variables. Claramente resulta excesiva la cuantía del 70 por 100 de la variable renta frente a la ínfima incidencia (5 por 100) de la variable paro, que queda reducida a un mero simbolismo.

Como resumen, se afirma que lo que se ha hecho con el FCI es más bien asignar a cada región o territorio una determinada cantidad y, a partir de ella, extraer luego los criterios objetivos que cabría aplicar para un determinado reparto hecho *a priori*.

6. Se impugna igualmente el art. 5, en sus apartados 2 y 3, relativos a la utilización de los datos para la distribución del Fondo, y que prevén que se emplee la última estimación del INE para la renta por habitante; y para la población, la estimación del INE para el mismo año al que se refieren los valores de la renta por habitante, así como que el INE elaborará y publicará los datos precisos para determinar la participación de cada C.A. Se olvidan así las competencias conferidas a diversas CC.AA., y entre ellas el País Vasco, en materia estadística, así como lo dispuesto en la Disposición transitoria tercera LOFCA en orden a la debida colaboración entre el INE y los órganos correspondientes de dichas CC.AA. Además, el FCI tiene por finalidad la corrección de desequilibrios territoriales, razón por la que la situación objeto de corrección deberá ser la inmediatamente anterior al período inicial de su vigencia. Por ello (y frente a lo dispuesto en la Ley) los datos estadísticos a utilizar en aplicación de las variables han de ser los correspondientes al momento inmediatamente anterior al de la vigencia del Fondo, pues otros datos estadísticos no serían significativos para medir desequili-

brios actuales, ya que la situación económica se modifica rápidamente. Si no se dispone de los últimos datos reales, las asignaciones al FCI deberán asumir el carácter de provisionales o a cuenta. Esta argumentación es aplicable respecto del contenido del art. 5, apartados 2 b), 2 c) y 2 d).

7. El art. 6 se impugna por cuanto se pretende, mediante el FCI, corregir desequilibrios dentro del propio ámbito de cada Comunidad Autónoma, en aplicación de lo que se ha venido denominando solidaridad intrarregional. El art. 158.2 C.E. se refiere a la finalidad del Fondo como corrector de desequilibrios interterritoriales, lo que se reitera en el art. 16.1 LOFCA. Y para la corrección de desequilibrios intraterritoriales, tanto el art. 158.1 C.E., con carácter potestativo, como el art. 15 LOFCA establecen otros medios totalmente diferentes a los del FCI. En todo caso prevalece el principio de unidad de cada C.A. tanto en sus relaciones interiores como exteriores, y el desarrollo de aquellos medios que coadyuven a disminuir las diferencias entre los territorios que componen la C.A. del País Vasco es competencia exclusiva de esta última, en virtud de lo dispuesto en el art. 10.25 EAPV. Y, finalmente, el art. 2.2 LOFCA encarga a la actividad autonómica lo que atañe a la solidaridad intrarregional. Por lo que se solicita se declare la inconstitucionalidad del art. 6 en lo que se refiere a la expresión «también dentro de cada Comunidad Autónoma».

8. La impugnación del art. 7 de la LFCI se centra en su oposición a los mandatos de la LOFCA en cuanto a la concreción de los proyectos a que se destinan las inversiones con cargo al FCI, a quien ostenta la iniciativa de esa determinación y a quien corresponde la iniciativa material de esos proyectos, una vez seleccionados. La LOFCA, en su art. 16.3, al regular la materialización de los proyectos de inversión con cargo al FCI, establece que su determinación habrá de establecerse de mutuo acuerdo entre el Estado y las CC.AA. «según la distribución de competencias existente en cada momento». La regla del común acuerdo debe entenderse en el sentido de que dicho común acuerdo lo debe ser sobre la parte del Fondo que corresponde ejecutar y gastar al Estado en el período transitorio, es decir, proyectos en materia transferible pero que no hayan sido transferidos. Ahora bien, la LFCI dice que las CC.AA. que reciben dotaciones para el Fondo deberán contar con el consentimiento del Estado a la hora de determinar en qué proyectos se materializarán los recursos que les vienen atribuidos por el Fondo. Con la redacción del art. 7 se interfiere, pues, la autonomía de las CC.AA., al exigirse el acuerdo entre CC.AA. y Gobierno. Al ser el Gobierno Central a quien corresponde la redacción del proyecto de Ley de Presupuestos, donde, según el art. 7, apartado 2, de la LFCI deben venir relacionados los proyectos de inversión a financiar por el mismo, no se incluirán estos últimos hasta que no se cuente en última instancia con el visto bueno del Gobierno Central.

Con independencia de ello, se establece en el art. 7 que se examina, que las inversiones del Fondo se harán en coordinación con el resto de las inversiones públicas que se vayan a desarrollar en el ámbito territorial de la Comunidad, y ello «siguiendo en su caso las directrices del programa de desarrollo regional», pretensión de coordinación que supone una vulneración del principio de autonomía. Además, supone un quebrantamiento del ordenamiento jurídico, por cuanto toda política de coordinación de inversiones públicas debe desarrollarse a través del Consejo de Política Fiscal y Financiera, de acuerdo con el art. 32.1 LOFCA.

Otro de los problemas a destacar es el contenido del art. 7, apartado 4, relativo a la sustitución de las obras que integran la relación de proyectos que componen el Fondo, y cuya ejecución no pudo realizarse durante determinado ejercicio, para lo que se exige acuerdo entre el Comité de Inversiones Públicas y la Consejería correspondiente de cada Comunidad Autónoma, cuando dicho proyecto correspondía a una competencia propia de la citada Comunidad. Ello es muy distinto de una posible colaboración y coordinación, dado el carácter necesario y vinculante del acuerdo, condicionándose el ejercicio de competencias pertenecientes a las Comunidades Autónomas a la decisión del Comité mencionado. Por otro lado, el que se determine que el órgano autonómico encargado de aprobar ese acuerdo en el caso de competencias transferidas sea el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, supone una vulneración de la competencia exclusiva sobre organización, régimen y funcionamiento de las instituciones de autogobierno que el art. 102 EAPV reconoce a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

9. Se impugnan, asimismo, los dos apartados del art. 8 de la LFCI, que establecen que todas las Comunidades Autónomas vendrán obligadas a elaborar un programa de desarrollo regional, y que el Gobierno, consultado el Consejo de Política Fiscal y Financiera, aprobará la metodología común de los programas de desarrollo regional. La elaboración de esos programas, indica el representante del Gobierno Vasco, excede y desborda los objetivos recogidos en el art. 131 C.E., y el art. 8, al suponer una acomodación necesaria a una metodología común, supone una alteración de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, competencia que se transforma en compartida. Ello supone una vulneración del Texto Constitucional, por cuanto que el art. 147.2 b) C.E. establece que son los Estatutos de Autonomía las normas llamadas a fijar las competencias asumidas dentro del marco constitucional. El ejercicio de las competencias reservadas a las Comunidades

Autónomas se ve condicionado a la existencia de un programa previo cuya metodología debe ser aprobada por el Gobierno, supone así el art. 8 una reformulación del ámbito de competencias definidas por la C.E.

El art. 131 de la Constitución señala que corresponde al Estado, mediante Ley, la planificación de la actividad económica general, y dispone que el Gobierno elaborará los proyectos de planificación de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas. La C.E., en su art. 137, define un ámbito de interés propio de las Comunidades Autónomas y, consecuentemente, exige una intervención de éstas en el proceso de elaboración de los proyectos y programas de desarrollo regional. El art. que se recurre ignora las competencias que a este respecto corresponden a las Comunidades Autónomas, así como el art. 10.25 del EAPV, que señala como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma «la promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica en el País Vasco de acuerdo con la ordenación general de la economía». Por ello cabe concluir: a) que la vía de elaboración de los programas de desarrollo regional prevista en el art. 8 LFCE supone un control intervencionista de las Comunidades Autónomas; b) que no existe ni en la C.E. ni en los Estatutos de Autonomía, ni en la LOFCA, implicación alguna entre la necesidad de un plan de desarrollo regional y la aplicación de las cantidades del Fondo; c) que el Estatuto de Autonomía del País Vasco concede a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva sobre la programación del desarrollo regional; d) que a través del art. impugnado se produce una deslegalización, al dejar la aprobación de la metodología común en manos del Gobierno; e) que esa aprobación se realiza mediante una mera consulta, no vinculante al Consejo de Política Fiscal y Financiera, y no mediante las previsiones suministradas por las Comunidades Autónomas. En relación con el art. 8 LFCE se solicita también la declaración de inconstitucionalidad de la Disposición adicional segunda de la Ley.

10. En el art. 10 se regulan los mecanismos de libramiento de las consignaciones correspondientes del Fondo de Compensación Interterritorial a favor de las Comunidades Autónomas. Cada tres meses deberán mandarse al Ministerio de Hacienda datos relativos a las obras ejecutadas, adquisiciones realizadas y transferencias efectuadas en el trimestre anterior para poder percibir la correspondiente consignación económica con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial. Ello supone que, en última instancia, el Estado puede poner límites a la utilización de una dotación económica que es propia de una Comunidad Autónoma. Esta, como titular de dicho crédito, no puede ver sometida su percepción a limitaciones ajenas a la misma. Existen otros medios de control, parlamentarios o a través del Tribunal de Cuentas, que son los únicos legitimados para imponer las correcciones que se requieran. Se trata, el ahora analizado, de un control no justificado que puede dar lugar a la arbitrariedad, y técnicamente no resulta aconsejable que se implanten nuevas formalidades que representen una burocratización adicional. Se podría resquebrajar incluso la seguridad financiera de las Comunidades Autónomas al resultar condicionado el cumplimiento de sus obligaciones, y se pone en entredicho la gestión pública de los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas. Se limitan en todo caso las potestades de inversión de las Comunidades Autónomas, pues una Comunidad no puede comprometer todos sus créditos en una primera fase, debiéndose atener a los plazos y ritmos marcados por el Estado.

Contiene también el art. 10 un último inciso («del importe correspondiente a cada libramiento trimestral se deducirán las cantidades transferidas en el trimestre inmediatamente anterior que no hayan sido utilizadas para satisfacer inversiones efectivas»), que supone un control adicional, difícilmente compatible con la autonomía de gasto.

En cuanto al art. 11, su apartado 4 se encuentra en íntima conexión con los arts. 6 y 7, apartado 1, por lo que se solicita la declaración de inconstitucionalidad.

Con respecto al art. 12, se impugna su párrafo 1.º, referente al destino de los remanentes de crédito no comprometidos, correspondientes a proyectos de inversión financiados con cargo a la dotación del Fondo de Compensación Interterritorial. Se afirma en el recurso que dicho art. resulta totalmente incongruente con el espíritu de la LOFCA, en cuanto que resulta insostenible que una Comunidad Autónoma pueda verse perjudicada y, por tanto, privada de unas inversiones previstas por ineficacia de la propia Administración del Estado, penalizando a quien no es responsable de una situación contraria a sus intereses, y vulnerándose los principios de legalidad e interdicción de la arbitrariedad consagrados en el art. 9 C.E.

11. Por providencia de 5 de julio de 1984, la Sección Segunda del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad planteado, así como dar traslado de la demanda al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno a fin de que pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaran oportunas, y asimismo, publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» para general conocimiento.

El Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, solicitó, el 5 de septiembre de 1984, se acumulase el recurso de inconstitucionalidad 490/1984 al pendiente bajo el núm. 223/1984, dada la íntima conexión entre los mismos que justificaría la unidad de su

tramitación y decisión; y ello con suspensión del plazo de alegaciones hasta resolver sobre el incidente de acumulación. Por auto de 15 de enero de 1985, el Pleno acordó no haber lugar a la acumulación solicitada, así como conceder un plazo de quince días al Abogado del Estado para que, en nombre del Gobierno, formulase las alegaciones que estimara oportunas. Por providencia de 6 de febrero del mismo año, la Sección acordó prorrogar en ocho días más el plazo para formular alegaciones.

12. Se presentan éstas en escrito de 16 de febrero, en que, en primer lugar, la representación del Gobierno de la Nación expone que no existe legitimación suficiente por parte del Gobierno Vasco para la totalidad de la impugnación que ahora se realiza. Ello resultaría de las siguientes razones: a) Si la impugnación promovida por el Gobierno Vasco prosperara en la forma que se pretende, resultarían afectadas las otras Comunidades Autónomas y territorios que están conformes con el Fondo de Compensación Interterritorial y que verían como una impugnación, efectuada su color de defensa del ámbito de autonomía del País Vasco servía para privarles de unos ingresos por transferencias de gran importancia. Por tanto, hay aquí un exceso impugnatorio y una correlativa falta de legitimación; b) Pero además, los órganos de la Comunidad Autónoma del País Vasco ni siquiera tienen legitimación para impugnar la asignación del Fondo de Compensación Interterritorial a favor de la Comunidad Autónoma. En puridad de conceptos, la asignación del Fondo de Compensación Interterritorial no afecta al ámbito de autonomía, entendido como ámbito de competencias del País Vasco. Las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial al País Vasco no pueden considerarse incluidas en ninguna competencia atribuida a la Comunidad Autónoma, porque la dotación del Fondo de Compensación Interterritorial es una carga general del Estado, y las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial son ingresos contingentes y no ningún derecho de las Comunidades Autónomas lo que se complementa con lo anterior puesto que la Comunidad Autónoma no puede recurrir de inconstitucionalidad con el ámbito con que lo basa, ya que con ello afecta y lesiona a terceros, las otras Comunidades Autónomas. De poder impugnar algo sería sólo la propia asignación. Pero tampoco esto es dable porque, o bien, mediatemente, la impugnación seguiría afectando a terceros (las otras Comunidades Autónomas o territorios) o bien la impugnación se efectuaría contra el propio interés, y c) En todo caso, el órgano de la Comunidad Autónoma legitimado para interponer el recurso sería el Parlamento y no el Gobierno Vasco. El art. 28 c) EAPV sólo contempla la legitimación del Parlamento, no del Gobierno Vasco, a diferencia de lo que sucede con otros Estatutos de Autonomía. Y si se interpretara el art. 162.1 a) C.E. como fuente de legitimación directa y necesaria de los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas, parece un criterio interpretativo plausible el de que la Asamblea Legislativa estaría legitimada cuando la Ley, disposición o acto con fuerza de Ley del Estado afecte al ámbito de Autonomía de la Comunidad Autónoma en materias que, según el Estatuto, correspondan a la Asamblea Legislativa; en los demás casos, la legitimación correspondería al órgano ejecutivo. Y en el presente caso los recursos de la Hacienda de las Comunidades Autónomas derivados del Fondo de Compensación Interterritorial deberán figurar en los presupuestos autonómicos, que han de ser aprobados por el Parlamento; y es, pues, el Parlamento Vasco, y no el Gobierno, sin su mandato, quien podrá interponer el correspondiente recurso.

13. Pasando al fondo del recurso, manifiesta el Abogado del Estado que en cuanto a la intervención del Consejo prevista en la LOFCA, debe realizarse en un nivel institucional, con independencia de la concreta composición de tal Consejo. Por lo que se refiere a los arts. 4 y 5 de la Ley impugnada, relativos a la variable o criterio inverso de la renta por habitante, de figuración matemática compleja, ha de tenerse en cuenta que la inversa de la renta por habitante por sí sola produce resultados paradójicos e injustos, como admite la misma demanda. Ponderada sólo con la población de cada territorio se corrigen algunos de esos resultados, pero siguen siendo beneficiados los territorios más poblados. La ponderación añadida por los arts. 4 y 5 viene a dar un peso menor a la ponderación poblacional a medida que el territorio es más desarrollado o rico. Pero se trata de cuestiones relacionadas con la mayor o menor justicia de una ponderación, que no ha de resolver la jurisdicción constitucional. El parámetro de constitucionalidad es el art. 16.1 LOFCA, párrafos último y penúltimo, letra a), en virtud del art. 28.1 LOTC, y permite afirmar la constitucionalidad de la ponderación legal, así como la preferida por el Gobierno Vasco. Semejantes consideraciones caben respecto a las definiciones que la Ley efectúa de las variables emigración y paro [art. 5.1 b) y c)] y de las cuantías de unas ponderaciones respecto a otros. Y en cuanto a las objeciones relativas a los datos a suministrar por el Instituto Nacional de Estadística, se trata también de opiniones sobre la justicia o justeza mayor o menor de unas técnicas estadísticas, no una razón de inconstitucionalidad. Y, finalmente, que los datos del INE que hayan servido para efectuar la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial se hayan obtenido en mayor o menor coordinación con los órganos competentes de las Comunidades Autónomas no es, patentemente, razón de inconstitucionalidad de la Ley.

En relación con el art. 6, basta aducir el art. 158.2 y el 156.1 C.E., así como el art. 2.2 LOFCA, que claramente dan al principio de

solidaridad una amplitud que incluye los desequilibrios intraterritoriales; sin que resulte claro qué precepto constitucional o estatutario es vulnerado por el artículo que se impugna.

Al examinar el art. 7, también impugnado, manifiesta la representación del Gobierno que incurre el recurso (como respecto al artículo anterior) en el error de considerar a la Comunidad Autónoma como un ámbito exento de las competencias del Estado, en contra de la unidad del orden económico admitida por la doctrina del Tribunal Constitucional, considerando al Fondo de Compensación Interterritorial como algo que debe y puede estar desconectado del resto de los instrumentos de ordenación económica, lo cual es manifiesto que es plenamente imposible. En relación con el art. 8, vuelve el recurso a desconocer las competencias de ordenación económica del Estado (art. 149.1.13 C.E.), dotando al art. 10.25 EAPV de un erróneo carácter de competencia exclusiva, siendo así que es concurrente (STC 1/82), quedando además asegurada la participación de las Comunidades Autónomas mediante la consulta al Consejo de Política Fiscal.

El art. 10 es idéntico al 22.2 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1984, impugnado en el recurso 223/1984. Son preceptos de mera ejecución presupuestaria (de los Presupuestos Generales del Estado) que podrían haberse establecido, incluso, por vía reglamentaria. Por otra parte, el sistema que establece la Ley es mucho más flexible de lo que supone la demanda. Finalmente, el art. 12 es reproducción del art. 22.3 de la Ley 44/1983, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1984, y al que pueden ser de aplicación las consideraciones precedentes. En virtud de todo ello, el representante del Gobierno de la Nación replica se declare la inadmisibilidad del recurso, o subsidiariamente, su desestimación, declarando la constitucionalidad de los preceptos impugnados.

14. Por providencia de 11 de octubre de 1988, se acordó señalar el día 13 de octubre siguiente, para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Resulta necesario, en el presente recurso, examinar con carácter previo las objeciones que plantea el Letrado del Estado referentes a la falta de legitimación del Gobierno Vasco para impugnar las disposiciones de la Ley de Fondo de Compensación Interterritorial. Y a este respecto, y para rechazar esas objeciones, debemos remitirnos a las consideraciones efectuadas en nuestra STC 63/1986, de 21 de mayo (fundamento jurídico 4.^o), en que se desestimaban, respecto de diversos recursos de inconstitucionalidad acumulados, que versaban también sobre disposiciones referentes al Fondo de Compensación Interterritorial, las excepciones de falta de legitimación planteadas por el representante del Gobierno de la Nación. Decíamos allí (y tales afirmaciones son ahora en su integridad aplicables en este caso) que la Comunidad Autónoma del País Vasco, según las previsiones del art. 137 C.E., goza de autonomía para la gestión de sus propios intereses, y de ella forma parte la autonomía financiera reconocida a las Comunidades Autónomas en el art. 156.1 de la Constitución. Esta autonomía financiera supone la existencia de una Hacienda autónoma (art. 40 del EAPV) que permita el ejercicio y financiación de las competencias asumidas. Por lo tanto, el País Vasco posee las competencias financieras relativas a la obtención de los necesarios recursos económicos y a la utilización de los mismos, así como a la elaboración y aprobación de sus presupuestos.

Sobre estas bases, resulta imposible sostener que la Comunidad Autónoma del País Vasco carece de legitimación para impugnar las normas relativas a la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial y los criterios que inspirarán esa distribución, ya que las transferencias procedentes de ese fondo constituyen uno de los ingresos de sus presupuestos [arts. 157.1 c) C.E. y 42 c) EAPV] y tienen como finalidad financiar proyectos de inversión, en parte relativos a las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma (art. 7 LOFCA). Por otra parte, el Fondo de Compensación Interterritorial afecta también a la competencia asumida por el País Vasco en materia de promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica (art. 10.25 EAPV) en cuanto los proyectos de inversión financiados por el Fondo están encaminados a corregir los desequilibrios económicos y han de coordinarse con los programas de desarrollo regional de la Comunidad Autónoma (arts. 6 y 7 LOFCA).

Sostiene asimismo en el presente recurso el Abogado del Estado, aun cuando el País Vasco gozase de legitimación, ésta correspondería al Parlamento Vasco, dados los términos del art. 28 EAPV. Pero tal afirmación resulta infundada, de acuerdo con lo que también señalamos en la Sentencia arriba citada: esto es, que el art. 32.2 LOTC [en correspondencia con lo dispuesto en el art. 162.1 a) C.E.] otorga legitimación para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad, tanto a los órganos colegiados ejecutivos como a las Asambleas de las Comunidades Autónomas, y el hecho de que el mencionado art. 28 EAPV establezca que corresponde al Parlamento Vasco interponer el recurso de inconstitucionalidad no puede, por lo tanto, ser interpretado en el sentido de que excluya la legitimación del Gobierno Vasco al respecto.

2. Impugna el Gobierno Vasco, por una parte, la Ley de Fondo de Compensación Interterritorial en su totalidad, por defectos en el

procedimiento seguido en su elaboración; y, por otra, diversos artículos de esa Ley, por su inconstitucionalidad material. Es preciso, por tanto, examinar, en primer lugar, la impugnación global de la Ley, que se funda en no haberse observado los trámites exigidos por el art. 3.2 b) LOFCA, consistentes en haberse emitido dictamen consultivo por el Consejo de Política Fiscal y Financiera sobre los criterios, contenidos para el reparto del Fondo de Compensación Interterritorial en la Ley que se recurre.

A este respecto, no puede apreciarse que se haya producido la vulneración procedimental que se aduce. El Consejo de Política Fiscal y Financiera emitió dictamen favorable, con fecha 16 de septiembre de 1981, sobre los índices o criterios de distribución del fondo que se incluían en el proyecto de ley elaborado por el Gobierno actuante en aquel momento; proyecto que, presentado de nuevo ante las Cortes en la legislatura iniciada en 1982, en los mismos términos dio lugar a la Ley de Fondo de Compensación Interterritorial. Ha existido, pues, conocimiento y pronunciamiento del Consejo; sin que quepa estimar que los cambios posteriores en la composición de ese Consejo debido a la subsiguiente celebración de elecciones en diversas Comunidades Autónomas, con los consiguientes cambios en la orientación política de sus órganos parlamentarios y ejecutivos, exijan una nueva decisión al respecto del mismo. Ello no viene requerido por la LOFCA —que se refiere a la intervención institucional del Consejo, independientemente de su concreta composición— y, por otra parte, representaría dejar en situación claudicante o precaria cualquier acuerdo del Consejo, sometido a revisión con ocasión de esta elección celebrada en una Comunidad Autónoma que pudiera suponer una alteración en la dirección política de ésta. Finalmente, el hecho de que figurasen en el Consejo representantes de Entes preautonómicos no resulta contrario a lo establecido en la LOFCA, ya que la Disposición transitoria segunda de esta Ley establece expresamente que «en tanto se aprueben los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas, la representación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas corresponderá a los Consejeros correspondientes del respectivo Organismo provisional autonómico».

3. Por lo que se refiere a las disposiciones concretas de la Ley de Fondo de Compensación Interterritorial, impugna el Gobierno Vasco los arts. 4.2 a) y 5.1 a) de la misma por considerar que vulneran lo dispuesto en el art. 16.1 a) de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. Se adopta, pues, como punto de referencia inmediato o parámetro de constitucionalidad de las normas impugnadas, un mandato no contenido en el texto constitucional, sino en una Ley Orgánica. Y a este respecto ha de admitirse que, efectivamente, la LOFCA, respecto de la Ley de Fondo de Compensación Interterritorial, puede representar un parámetro de constitucionalidad, en virtud de lo dispuesto en el art. 28, apartados 1 y 2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC). Primeramente, porque la LOFCA viene a regular, en virtud del art. 157.3 del Texto Constitucional, el ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas —que incluyen, como se dijo, la provisión de sus ingresos presupuestarios— y representa, por tanto, una Ley dictada dentro del marco constitucional para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas, y que, por lo tanto, y según lo dispuesto en el art. 28.1 LOTC, ha de ser tomada en cuenta por el Tribunal Constitucional para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una Ley, disposición o acto con fuerza de Ley del Estado o de las Comunidades Autónomas; y, en segundo lugar, y en forma que no puede disociarse de lo expuesto, porque la Ley de Fondo de Compensación Interterritorial tiene el rango de Ley ordinaria y no puede, por tanto, sin incurrir en inconstitucionalidad por vulneración del art. 81 C.E., modificar o derogar lo dispuesto en una Ley aprobada con carácter de Ley Orgánica (art. 28.2 LOTC), como lo es la LOFCA.

Conviene, a efectos de una mejor exposición, reproducir las disposiciones sobre las que versa el presente litigio, esto es, el art. 16.1 a) LOFCA y los arts. 4.2 a) y 5.1 a) Ley de Fondo de Compensación Interterritorial. Dispone el primero que el Fondo de Compensación Interterritorial

«Se destinará a gastos de inversión en los territorios comparativamente menos desarrollados y se distribuirá de acuerdo con los siguientes criterios: a) la inversa de la renta por habitante (...).»

Por su parte, las disposiciones impugnadas son del tenor siguiente:

Art. 4.2 LFCA: «El fondo se asignará a los distintos territorios beneficiarios, en función de las siguientes variables y ponderaciones: a) El 70 por 100 del mismo se distribuirá en forma inversamente proporcional a la renta por habitante de cada territorio, ponderando dicha distribución en la forma que se indica en el art. siguiente (...).»

Art. 5 LFCA: «1. A los efectos de aplicar los criterios de distribución del artículo anterior, las variables mencionadas deberán calcularse de conformidad con las siguientes definiciones: a) La distribución inversamente proporcional a la renta por habitante referida en la letra a) del segundo apartado del artículo anterior se ponderará por la población correspondiente a cada Comunidad Autónoma multiplicada por la relación existente entre la renta por habitante de la Comunidad que la tenga más baja y la correspondiente a cada Comunidad.»

Considera el Gobierno Vasco que la introducción del último factor incluido en el art. 5.1 a) LFCI (esto es, la relación existente entre la renta por habitante de la Comunidad que la tenga más baja y la correspondiente a cada Comunidad) supone definir la variable «inversa de la renta» de forma que contradice lo dispuesto en el art. 16.1 a) LOFCA, y viene a modificar la misma estructura de la variable. Ello sería así, porque la definición correcta sería simplemente la inversa de la renta por habitante ponderada por la población de la Comunidad de que se tratase. Al añadir el elemento adicional previsto por la LFCI, se vendría a alterar el criterio contenido en la LOFCA.

Para determinar si se da la contradicción (y subsiguiente inconstitucionalidad) afirmada en el recurso, ha de tenerse en cuenta previamente el carácter del Fondo de Compensación Interterritorial. Este se destina a gastos de inversión, que habrán de ser distribuidos entre CCAA y provincias en su caso «con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad» de acuerdo con el art. 158.2 C.E. Esta finalidad correctora preside igualmente la regulación de la LOFCA al respecto, que viene a precisar (art. 16.1) que «el Fondo se destinará a gastos de inversión en los territorios comparativamente menos desarrollados». Los criterios, pues, señalados en la LOFCA han de interpretarse como orientados a corregir desequilibrios y remediar situaciones de menor desarrollo.

La LOFCA suministra, entre otros criterios para la determinación del reparto de los recursos del Fondo, el de «la inversa de la renta por habitante». Se trata, obviamente, de una expresión de carácter genérico, que ha de hacerse compatible con la aplicación de otros criterios y que para su cuantificación exige precisar, partiendo de la finalidad asignada al Fondo, los elementos que han de servir de base para su determinación. La LFCI efectúa esa precisión de dos formas. Primeramente, disponiendo que el 70 por 100 del Fondo se distribuya de acuerdo con ese criterio y, en segundo lugar, estableciendo para la definición de la variable una fórmula en la que se introduce un índice de ponderación que tiene en cuenta la situación económica relativa de las distintas Comunidades.

El Gobierno Vasco admite la posibilidad —y necesidad— de introducir un determinado factor de corrección (la población de cada C.A.) para que la determinación del índice resulte acorde con la finalidad del Fondo. Viene así a reconocer el carácter genérico del criterio contenido en el art. 16.1 a) LOFCA, y la necesidad de ponderarlo con otros factores relevantes. La LFCI introduce, junto a la población, un factor que podríamos denominar comparativo y que implica poner en relación la renta de cada C.A. con la de la C.A. menos desarrollada. Ello supone, ciertamente, que la fórmula adoptada va a favorecer proporcionalmente en mayor medida a los territorios con menor renta *per capita* a la hora de distribuir los gastos de inversión; pero no supone que se abandone o altere, como base del cálculo, la «inversa de la renta por habitante» que prevé la LOFCA. Lo que se lleva a cabo es la definición de la variable desde una interpretación de lo que significa la «corrección de desequilibrios territoriales», y esa interpretación corresponde a las Cortes Generales, por cuanto que como expresamente prevé la LOFCA «la ponderación de los distintos índices o criterios se establecerá por ley y será revisable cada cinco años» (art. 16.1 LOFCA, *in fine*), lo que supone atribuir a las Cortes Generales la fijación, tanto del porcentaje del Fondo a distribuir según cada criterio, como la definición operacionalizada de los índices representativos de cada uno de ellos, de acuerdo con la finalidad del Fondo.

El amplio margen de apreciación del legislador en este campo, viene además reconocido por la LOFCA por cuanto le permite, no solamente fijar, como se ha dicho, la importancia relativa de cada uno de los criterios expresamente suministrados por la LOFCA, sino también, introducir los criterios adicionales que se estimen procedentes [art. 16.1 f)]. Los límites, pues, que se establecen a la acción del legislador son: 1) que, en todo caso, se tengan en cuenta como base de cálculo los criterios expresamente mencionados (junto con otros posibles), y 2) que el reparto del Fondo se efectúe en favor de los territorios «comparativamente menos desarrollados», esto es, con criterios correctores. Podrá discutirse (como se hace en la literatura científica) la corrección técnica de la definición de la variable que nos ocupa, o si no hubiera sido más conveniente haber introducido un nuevo criterio comparativo entre territorios, con su correspondiente índice; pero en el presente examen, procede pronunciarse únicamente sobre la corrección constitucional de los preceptos impugnados, corrección que, como se ha indicado, debe estimarse presente, al no haber traspasado los límites que al legislador ordinario se establecen.

4. Consideraciones similares son aplicables en lo que se refiere a la impugnación de los arts. 4.2, apartados b) y c), y 5.1, apartados b) y c). El art. 4.2 b) dispone que el 20 por 100 del FCI se distribuirá proporcionalmente al saldo migratorio, y el art. 5.1 b) establece la definición de la variable migratoria como la media del saldo migratorio interno de cada Comunidad más la media de emigración exterior, correspondiente a los últimos diez años. Mantiene la representación del Gobierno Vasco que, al prever el art. 16.1 b) LOFCA el criterio de «tasa de población emigrada en los últimos diez años» la disposición impugnada viene a introducir un factor no previsto por la LOFCA, el saldo migratorio, que supone tener en cuenta no sólo la emigración, sino

también la inmigración. Pero también aquí, como en el supuesto anteriormente examinado, debe apreciarse que el propósito redistribuidor y compensador del Fondo implica que al definir cada variable, las Cortes —respetando un elemento esencial, aquí la tasa de población emigrada— como base de cálculo, introduzcan aquellos factores correctores que estimen oportunos para conseguir esa finalidad. Y no puede apreciarse contraria a ella la ponderación de la emigración con la inmigración, a efectos de considerar la posición relativa de cada Comunidad Autónoma en relación con las demás en este respecto. La determinación de un período de cálculo de diez años es una decisión del legislador que puede ser discutible desde otras perspectivas (así el Gobierno Vasco estima más adecuado un período de cinco años), pero ello no es, evidentemente, un motivo de inconstitucionalidad.

El art. 4.2 c) LFCI establece que el 5 por 100 del Fondo se distribuirá en forma directamente proporcional al paro existente, y el art. 5.1 c) define esa variable como la diferencia entre la tasa de paro existente en cada Comunidad y la tasa media nacional. También en este caso el Gobierno Vasco estima vulnerada la LOFCA, que en su art. 16.1 c) establece el criterio de «porcentaje de desempleo sobre la población activa». Pero en las disposiciones de que ahora se trata (como en las anteriormente examinadas) la LFCI se limita a introducir un factor de ponderación que tiene en cuenta la voluntad compensadora de desequilibrios del Fondo, y, en consecuencia, la conveniencia de introducir un elemento que traduzca la posición relativa de cada Comunidad Autónoma en lo que se refiere al porcentaje de desempleo.

Las críticas que el recurso expresa respecto a los porcentajes del FCI atribuidas a cada criterio (70 por 100 al constituido por la renta por cabeza, 20 por 100 a la tasa de emigración, 5 por 100 al porcentaje de desempleo), si bien pueden resultar fundamento para una discusión respecto a la mayor o menor oportunidad y acierto de esos criterios —cuestión sobre la que este Tribunal no tiene jurisdicción— no resultan aceptables como fundamento de la inconstitucionalidad de los correspondientes preceptos, ya que, como la misma LOFCA prevé, es a las Cortes Generales a quienes corresponde la determinación del peso respectivo de cada criterio de distribución del FCI, en apreciación que no puede verse sustituida por la de este Tribunal. Y lo mismo puede decirse de la impugnación del art. 5, apartados 2 y 3, en cuanto que prevén que para el conjunto de las diversas variables se utilizarán los datos elaborados por el Instituto Nacional de Estadística. La apreciación de la mayor o menor conveniencia técnica de emplear unos datos u otros (bien los últimos disponibles, bien los correspondientes al ejercicio inmediatamente anterior) corresponde al legislador, y la decisión adoptada por éste de acuerdo con criterios de oportunidad queda dentro del margen de actuación que le concede la LOFCA. Finalmente, respecto a esta materia, los preceptos impugnados no excluyen en modo alguno que el INE lleve a cabo sus estimaciones en coordinación con los órganos competentes de las CCAA, de acuerdo con el mandato de la Disposición adicional tercera LOFCA, por lo que tampoco en este aspecto se contradice lo dispuesto en esa norma.

5. La inconstitucionalidad del art. 6 se hace radicar en que dispone que el FCI se destinará a gastos de inversión real que coadyuven a disminuir las diferencias territoriales de renta y riqueza «también dentro de cada Comunidad Autónoma», expresión esta última que se estima desconoce la competencia exclusiva del País Vasco en el desarrollo y ejercicio de aquellos medios que coadyuven a disminuir las diferencias entre los diversos territorios de la C.A., según el art. 10.25 del EAPV. Pero esta concepción no puede compartirse. La Constitución española, al expresar el destino del FCI —y en general, los objetivos de la autonomía financiera de las CCAA— hace específica referencia, junto a la corrección de desequilibrios interterritoriales, a que debe «hacer efectivo el principio de solidaridad» (art. 158.2) en correspondencia con el establecimiento del «principio de solidaridad entre todos los españoles» (art. 156.1 C.E.) como inspirador de la autonomía financiera. El que las Cortes Generales, pues, en el desarrollo de las previsiones constitucionales y de la LOFCA, interpreten el principio de solidaridad en el reparto del FCI que ellas deben efectuar en el sentido de remediar también desequilibrios intraterritoriales, queda dentro de las facultades del legislador estatal, en virtud de la habilitación constitucional del art. 158.2: sin que resulte contradictoria con esa habilitación la obligación, establecida en el art. 2.2 LOFCA de cada C.A. de «velar por su propio equilibrio territorial y por la realización interna del principio de solidaridad»; pues esta obligación no excluye la correlativa de los poderes públicos estatales.

6. Se impugna el art. 7 de la LFCI por varios motivos que es necesario analizar separadamente. Primeramente, porque exige que la decisión sobre los proyectos a financiar con cargo al FCI se realice «de común acuerdo con la Comunidad Autónoma y la Administración Central del Estado según la distribución de competencias existentes en cada momento». Ahora bien, la LFCI en este aspecto reproduce el mandato contenido en el art. 16.3 LOFCA, que establece que el Estado y las CCAA «de común acuerdo determinarán, según la distribución de competencias existentes en cada momento, los proyectos en que se materializan las inversiones realizadas con cargo al FCI». La interpretación realizada por el recurrente de que esta última disposición tiene un carácter transitorio, y es sólo aplicable en tanto no se realicen todas las

transferencias correspondientes a cada C.A. no encuentra fundamento en la LOFCA, que en ningún momento se refiere a que ese acuerdo sea exigible sólo (en términos del recurso) a «proyectos en materia transferible pero que no haya sido transferida», sino que lo requiere en forma general y permanente.

Aduce la representación del Gobierno Vasco que quebranta el ordenamiento jurídico la exigencia de que los proyectos de inversión con cargo al FCI hayan de aprobarse «en coordinación con el resto de las inversiones públicas que se vayan a realizar en el ámbito territorial de la Comunidad». Pero tal exigencia no puede considerarse contraria a la autonomía de las CCAA, y, concretamente, a la del País Vasco. Por una parte, porque se trata claramente de un mandato dirigido a las autoridades estatales, y se configura como un requisito para que éstas lleguen al correspondiente acuerdo con las CCAA para determinar los correspondientes proyectos de inversión; y, además, la mencionada disposición no se opone a que el Consejo de Política Fiscal y Financiera pueda emitir, si corresponde, el oportuno dictamen. Pero, además, es necesario tener en cuenta que el art. 149.1.13 C.E. confiere a la competencia estatal la determinación de «las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica». Pues bien, no puede negarse el carácter de elemento básico en esa planificación (cualquiera que sea su alcance en cuanto a los sectores afectados por ella) a la previsión de la necesaria coordinación entre las inversiones públicas a realizar, coordinación que no excluye la intervención decisoria (puesto que se exige en cualquier caso el acuerdo) de la Comunidad Autónoma. No hay pues tampoco en este punto contradicción entre la LFCEI y los preceptos constitucionales ni de la LOFCA.

El apartado 4 del mismo art. 7 LFCEI es estimado inconstitucional porque exige para la sustitución de las obras que integran la relación de proyectos que integran el Fondo y cuya ejecución no pudo realizarse durante determinado ejercicio, el acuerdo entre el Comité de Inversiones Públicas y la Consejería correspondiente de cada Comunidad Autónoma. Pues bien, a este respecto, debe considerarse, por un lado, que tal acuerdo es equivalente al previsto para la adopción de proyectos, entre la Administración y la C.A., traslado al caso concreto de la sustitución; y por ello, no transgrede lo previsto en el art. 16 LOFCA como tampoco lo transgrede la previsión del art. 11.4 LFCEI, que establece la sanción correspondiente a la inobservancia —por cualquier Administración— de lo previsto en los arts. 6 y 7.

Ahora bien, en lo que se refiere a las materias objeto de las competencias propias de la C.A., corresponde a esta última (de conformidad con lo previsto en su Estatuto) determinar qué órganos autonómicos han de llevar a cabo y aprobar los acuerdos que afecten a esas materias (aquí los proyectos de inversión), en virtud de su competencia exclusiva sobre organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, ex art. 10.2 EAPV. En la medida en que son los Estatutos de Autonomía, en virtud de lo dispuesto en el art. 147.2 C.E., los que han de determinar tanto la organización de las propias instituciones como las competencias que éstas han de ejercer, la previsión del art. 7 LFCEI en el sentido de que la sustitución de proyectos deba ser aprobada «por el Consejo de Gobierno de la correspondiente Comunidad Autónoma cuando dicho proyecto corresponda a una competencia transferida (sic) a esa Comunidad Autónoma» se opone directamente a ese artículo constitucional (y al 10.2 EAPV) al especificar qué instituciones autonómicas deben aprobar un acuerdo que versa sobre materias objeto de su competencia. El inciso citado, debe pues, considerarse inconstitucional.

7. El Gobierno Vasco tacha de inconstitucional también el art. 7 LFCEI por cuanto que establece que los proyectos con cargo al Fondo se acordarán «siguiendo en su caso las directrices del programa de desarrollo regional»; y, en relación con el mismo tema, impugna el art. 8 de la Ley, que establece que todas las CCAA vendrán obligadas a elaborar un programa de desarrollo regional, cuya metodología común a todas las CCAA será aprobado por el Gobierno, consultado al Consejo de Política Fiscal y Financiera: lo que supondría, en última instancia, una limitación y privación de la competencia para decidir que debe corresponder a cada Comunidad Autónoma. El ejercicio de las competencias reservadas a cada C.A. de acuerdo con el art. 147.2 b) C.E. se ve condicionado por la existencia de un programa previo cuya metodología debe ser aprobada por el Gobierno.

Sobre este particular debe recordarse que, efectivamente, el art. 10.25 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, recoge como competencia exclusiva de la C.A. la promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco, de acuerdo con la ordenación general de la economía. Pues bien, a la luz de esta previsión no puede estimarse que constituya una transgresión de las competencias al respecto del País Vasco la exigencia de la elaboración de unos programas de desarrollo regional que tendría que realizar esta Comunidad Autónoma en relación con los sectores afectados por el FCI, en cuanto que esos programas recogen directrices elaboradas por la misma C.A., directrices que constituyen, de acuerdo con lo expresamente dispuesto en el art. 7.1 LFCEI, uno de los criterios determinantes de los proyectos de inversión que deben financiarse con cargo al Fondo; y tampoco aparece como transgresión de esas competencias la exigencia de que tales programas hayan de tener en todas las CCAA una

metodología común (que, según la Exposición de Motivos de la LFCEI «debe ajustarse a la empleada en las Comunidades Económicas Europeas»), requisito necesario para que, dentro de la ordenación general de la economía, exista una coordinación entre ellas. El que las inversiones integradas en el FCI —que como admite el Gobierno Vasco constituirán la casi totalidad de la nueva inversión pública a realizarse— deban atenerse a esos planes regionales es consecuencia lógica de su finalidad, y de la necesaria coordinación de la inversión pública en sus diversas procedencias. Estas consideraciones son, como se dijo, aplicables también a la necesidad de coordinar la inversión incluida en el FCI con las inversiones de origen estatal.

Finalmente, es obvio en este punto que no nos encontramos ante proyectos de planificación global de la economía, que deban someterse a los requisitos procedimentales previstos en el art. 131 C.E., sino ante la fijación de unas líneas directrices (la elaboración de un programa de desarrollo regional) dentro de las cuales deben encuadrarse las inversiones de las CCAA para poder aplicar las inversiones previstas en el FCI. No puede apreciarse, por lo tanto, que los arts. 7 y 8 de la LFCEI vulneren los mandatos del art. 131 C.E. referentes a la forma de elaboración de los proyectos de planificación. El rechazo de la inconstitucionalidad del art. 8 LFCEI implica también el de las alegaciones similares respecto a la Disposición adicional segunda de la misma Ley, que dispone la aplicación gradual de las disposiciones de ese artículo.

8. La constitucionalidad del art. 10 LFCEI se ve negada por el Gobierno Vasco por cuanto, al regularse los mecanismos de libramiento de las consignaciones correspondientes del FCI a favor de las CCAA, se establece que éstas se llevarán a cabo cada tres meses «previa solicitud en que se relacionen los datos relativos a las obras ejecutadas, adquisiciones realizadas o transferencias de capital efectuadas en el trimestre inmediatamente anterior. Del importe correspondiente a cada libramiento trimestral, se deducirán las cantidades transferidas en el trimestre inmediato anterior que no hayan sido utilizadas para satisfacer inversiones efectivas» (art. 10.2 LFCEI).

La disposición de que se trata reproduce literalmente la parte del párrafo 2.º del apartado 2.º del art. 22 de la Ley 44/1983, parte que fue declarada inconstitucional por la STC 63/1986, de 21 de mayo. Y tal declaración debe reiterarse aquí, al encontrarnos ante un supuesto idéntico: el establecimiento de unos controles por parte de la Administración del Estado sobre las Haciendas de las CCAA que no disponen de cobertura constitucional. Como señalábamos en la mencionada Sentencia (fundamento jurídico 9.º) la autonomía financiera de las CCAA no excluye controles específicos del destino de los fondos del FCI; y a este respecto es preciso recordar que el art. 16.4 de la LOFCA, establece, en relación con el FCI, la obligación de dar cuenta anualmente a las Cortes Generales del destino de los recursos recibidos con cargo al mencionado Fondo, así como del estado de realización de los proyectos que con cargo al mismo están en curso de ejecución; y ello además del control que corresponde al Tribunal de Cuentas. Ahora bien, en el caso presente, y siguiendo lo indicado en aquella Sentencia, se trata ahora en realidad «de un tipo distinto de control, ejercido por la Administración del Estado sobre la actividad financiera de las Comunidades, no previsto en la Constitución ni en la LOFCA y contrario al principio de autonomía, el cual —como ha señalado este Tribunal en su STC 76/1983, de 5 de agosto (fundamento jurídico 12) exige, en principio, que las actuaciones de la Administración autonómica no sean controladas por la Administración del Estado. El control en cuestión, de naturaleza administrativa, al condicionar la percepción de los fondos a la presentación de los justificantes relativos a su aplicación, coloca a las CCAA en la situación de meros órganos gestores de créditos presupuestarios estatales, dependientes en cierto modo jerárquicamente de la Administración del Estado». Estas consideraciones conducen a estimar en cuanto se aplica a las CCAA, la inconstitucionalidad de la parte del art. 10.2 que se reprodujo al comienzo del presente fundamento jurídico, desde «en que se relacionen» hasta su final.

9. La última impugnación del Gobierno Vasco se refiere a lo dispuesto en el art. 12 LFCEI, respecto al destino de los remanentes de créditos no comprometidos correspondientes a proyectos de inversión con cargo al Fondo de Compensación Territorial. Con respecto a este punto, es obligado también tener en cuenta lo que señalamos en nuestra STC 63/1986. La LOFCA, en su art. 16.5 establece que dichos remanentes de créditos quedarán afectos al FCI para la atención de los proyectos de ejercicio posteriores; y el art. 12 LFCEI viene a desarrollar este mandato, especificando, en su apartado 1, primeramente, que tales remanentes se incorporen en el ejercicio inmediato posterior a los créditos del FCI de la Comunidad de que se trate, en las mismas materias, lo que resulta plenamente concorde con lo dispuesto en la LOFCA; y, a continuación, que si en el ejercicio siguiente persistiesen tales remanentes, éstos habrán de destinarse a proyectos estatales a realizarse en el ámbito de la C.A. en cuestión. Este último mandato aparece como una garantía de que esos fondos se aplicarán a finalidades del FCI, aún en el supuesto de que la C.A. beneficiaria no haga uso de ellos en dos ejercicios consecutivos. Corresponde así a la misma C.A. el empleo de esos créditos en primer y preferente lugar, y la actuación estatal al respecto se configura únicamente como subsidiaria de la autonómica, y en modo alguno impeditiva de ésta durante un plazo —dos ejercicios presupuestarios— que no puede considerarse irrazonable.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido:

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco y, en consecuencia,

1.º Declarar que es inconstitucional la referencia contenida en el art. 7.4 de la Ley que se impugna, al «Consejo de Gobierno de la correspondiente Comunidad Autónoma», debiendo entenderse el mandato legal referido a la Comunidad Autónoma, sin previsión de órgano concreto alguno de la misma.

2.º Declarar que es inconstitucional la siguiente parte del art. 10.2 de la misma Ley: «En que se relacionen los datos relativos a las obras

ejecutadas, adquisiciones realizadas o transferencias de capital efectuadas en el trimestre inmediatamente anterior. Del importe correspondiente a cada libramiento trimestral se deducirán las cantidades transferidas en el trimestre inmediato anterior que no hayan sido utilizadas para satisfacer inversiones efectivas».

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a trece de octubre de mil novecientos ochenta y ocho.—Francisco Tomás y Valiente.—Gloria Begué Cantón.—Angel Latorre Segura.—Luis Díez-Picazo y Ponce de León.—Antonio Truyol Serra.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Venayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—Firmados y rubricados.